

**TINJAUAN TENTANG IMPLEMENTASI PENEGAKAN HUKUM
TERHADAP KEJAHATAN KORPORASI OLEH KEJAKSAAN AGUNG
(Studi Yuridis Empiris Tentang Penyidikan Kasus Kejahatan Perbankan)**
*Study About Implementation of Law Enforcement Toward Corporate Crime by Attorney
General*
(Yuridis Empirical Study About Investigation of Bank Crimes Case)

Henni Muchtar

Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, PPSUB

Masruchin Ruba'I dan Mochamad Munir

Dosen Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang

ABSTRAK

Permasalahan penegakan hukum di Indonesia masih menjadi tuntutan utama. Terjadinya reformasi telah mengikutsertakan masyarakat untuk melakukan pengawasan, terhadap kinerja Kejaksaan Agung. Terutama dalam melakukan penegakan hukum terhadap kasus kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan. Kejahatan perbankan telah merugikan keuangan negara dan kejahatan tersebut muncul sebagai akibat dari kebijakan pemerintah di bidang moneter dan keuangan (Pakto 27 Oktober 1988).

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan memahami prosedur yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dalam melaksanakan penyidikan dan faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif empiris dengan lokasi penelitian pada lembaga Kejaksaan Agung dan BPKP-Pusat Jakarta. Data primer diperoleh dari Kasubdit Tindak Pidana Korupsi, Kasubsi Tindak Pidana khusus dan Deputi Investigasi BPKP, melalui wawancara. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan masalah penelitian melalui studi dokumentasi. Data tersebut kemudian dianalisis berdasarkan interpretasi emik yang dipakai untuk mendeskripsikan interpretasi etik.

Hasil penelitian memberikan gambaran bahwa kewenangan melakukan penyidikan terhadap kejahatan perbankan diserahkan pada Jampidsus. Dasar yuridisnya, Undang-Undang No 5 Tahun 1991. Legitasi pelaksanaannya melalui Keppres No. 55 Tahun 1991. Dalam melakukan penyidikan Kejaksaan Agung berkoordinasi dengan BPKP. Penyidikan didahului dengan mendapatkan informasi dari BPK dan BPKP, kemudian ditindaklanjuti. Hasil pemeriksaan menunjukkan, kasus kejahatan perbankan meliputi penyalahgunaan BLBI, Kredit macet dan pelanggaran BMPK. Dalam melakukan penyidikan terdapat faktor-faktor yang menjadi penghalang bagi Kejaksaan Agung, secara yuridis dan non yuridis, berkaitan dengan pemanggilan, pemeriksaan dan penahanan tersangka, disamping alasan teknis seperti tempus delicti, masalah administrasi, pemeriksaan rekening koran dan lain-lain.

Beberapa saran diberikan dari hasil penelitian, secara yuridis dan non yuridis, harus ada peraturan yang pasti untuk menjembati bilamana terjadi konflik kewenangan, harapan adanya koordinasi antar lembaga dan pemahaman kasus perbankan secara profesional sehingga Kejaksaan Agung menjadi pilar dan ujung tombak dalam penegakan hukum.

Kata kunci : penyidikan, kejahatan korporasi, perbankan, Kejaksaan Agung.

ABSTRACT

Issues about law enforcement in Indonesia still to be main demand. Reform has involved society in controlling Attorney General. Especially in law enforcement toward corporate crime that related with banking. Banking crime has harmed state financial and the crime emerge as effect of government policy in monetary and financial (Pakto, October 27 1988)

This research aiming at knowing and understanding the procedures that conducted by Attorney General in performing investigation and obstacle factors in performing investigation toward corporate crime that related with banking crime

This research is qualitative research with empirical descriptive in nature with research location at Attorney General institution and central BPKP, Jakarta. Primary data are obtained by interview of Kasubdit Tindak Pidana Korupsi, Kasubsi Tindak Pidana Khusus and Deputi Investigasi BPKP. Secondary data are obtained from literature that related with research issue by documentation. Then data are analyzed based on ethical interpretation that used to describe ethical interpretation.

Results showed that authority to perform investigation toward banking crime is delegated to Jampidsus. The juridical base is Act No 5 of 1991. Legitimacy of its enforcement based on Presidential Decree No. 55 of 1991. In performing investigation Attorney General coordination with BPKP. The investigation preceded by information obtaining from BPK and BPKP, than this information is followed up. Inspection results showed, banking crimes include: BLBI abuse, jammed credit, and BMPK violations. In performing investigation, there are several obstacles for Attorney General, jurisdictionally and non jurisdictionally, related with suspect summons, inspection and arrest, beside technical reason as tempus delicti, administration problems, new account inspection etc.

The research suggest jurisdictionally and non jurisdictionally, there should be a definite regulation to bridge authority conflict, hope for coordination between institutions and case understanding so the Attorney General became the pillar and tip of spear in law enforcement.

Key words : investigation, corporate, bank crime, Attorney General.

PENDAHULUAN

Penegakan hukum memiliki dimensi positif dan dimensi negatif. Sebagai contoh sebuah tuntutan keadilan disikapi dengan jawaban formal, tentang keputusan pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan menolak permohonan masyarakat untuk mencabut SP3 terhadap mantan presiden Suharto. Dalam hal ini Jaksa Agung bersikap menghindar dibalik alas praduga tak bersalah (Sujata, 2000).

Pendekatan historis diperlukan untuk mengamati penegakan hukum, karena pada masa Orde Baru, hukum sering diintervensi oleh kepentingan politik dan

pemerintahan serta sistem peradilan yang tertutup oleh kontrol. Pada masa Reformasi intervensi kepentingan politik dan pemerintah mulai terkuak dengan adanya pengawasan oleh masyarakat. Terutama pada sistem peradilan yang dinilai oleh komunitas publik, sebagai ajang intervensi oleh pihak lain. Salah satunya Kejaksaan Agung, dalam menangani masalah korupsi, kolusi dan nepotisme sampai pada kewibawaan lembaga Kejaksaan Agung untuk menuntaskan penyidikan kasus-kasus yang ditangani. Termasuk kasus kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan. Di mana kejahatan tersebut telah menim-

bulkan kerugian di bidang keuangan negara.

Keadaan-keadaan inilah yang menjadi dilemma dan problematika bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan penegakan hukum. Ini disebabkan, terkaitnya substansi hukum, aparat penegak hukum dan karakteristik serta sifat kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan. Substansi hukum sebagai prosedur standar yang digunakan pada Kejaksaan Agung serta susunan aparatur, adalah sebagaimana diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan.

Kejahatan perbankan yang dilakukan oleh korporasi semakin muncul ke permukaan melalui kebijakan pemerintah di bidang moneter (Pakto 1988). Kejahatan ini dapat berupa pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), penyalahgunaan Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI), serta kredit macet. Kekacauan yang terjadi di perbankan sebagai akibat dari kacaunya perumusan regulasi ketat (*prudential regulation*) dan pelanggaran terhadap prinsip kehati-hatian (Sukardi, 2000).

Penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan, menimbulkan kesan adanya diskriminatif dalam penyidikan seperti kasus penyelewengan dana BLBI oleh Syamsul Nursalim. Di samping itu Kejaksaan Agung tidak bersungguh-sungguh dalam melakukan penyidikan, seperti kasus Texmaco. Padahal patut diketahui bila mana Kejaksaan Agung menemui kesulitan dalam penyidikan, maka dapat meminta penjelasan dan hasil audit ke BPKP sebagai tim investigasi audit, melalui bentuk kerjasama yang tertuang dalam surat keputusan bersama.

Untuk itu terhadap permasalahan tersebut perlu adanya penelitian secara yuridis empiris guna memberikan gambaran tentang penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan

perbankan. Dari uraian di atas maka rumusan permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah prosedur yang dilakukan Kejaksaan Agung dalam melaksanakan penyidikan kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan.

2. Faktor-faktor apakah yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melaksanakan penyidikan kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami prosedur yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dalam melaksanakan penyidikan dan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melaksanakan penyidikan terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan pendekatan kualitatif (*qualitative approach*). Lokasi penelitian adalah Lembaga Kejaksaan Agung dan BPKP-Pusat Jakarta.

Jenis dan sumber data meliputi data primer dan data sekunder dengan komposisi data tentang prosedur yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dalam penyidikan melalui ketentuan yuridis dan struktur organisasi yang berkorelasi dengan prosedur pemanggilan, penangkapan dan penahanan. Di samping itu juga tentang faktor faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan pemanggilan, penangkapan dan penahanan. Data primer dikumpulkan melalui teknik wawancara. Wawancara dilakukan dengan Kasubdit Tindak Pidana Korupsi, Deputi Investigasi BPKP, Kasubsi Tindak Pidana Khusus. Data sekunder dikumpulkan melalui studi dokumentasi.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan standar penegakan hukum yang dimiliki oleh Kejaksaan Agung. Strateginya

adalah induksi konseptualis yang bertolak dari fakta atau informasi empiris menuju ke konsep. Data yang terakumulasi dikembangkan menjadi pernyataan-pernyataan dalam definisi-definisi nominal dan makna-makna teoritis. Interpretasi emik dari informan akan dipakai sebagai dasar gambaran yang tertata dalam tataran interpretasi etik peneliti yang akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang dikemukakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Tentang Substansi Hukum dan Struktur Organisasi dari Kejaksaan Agung Berkaitan Dengan Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Perbankan.

Secara umum ketentuan yuridis yang menjadi dasar hukum bagi Kejaksaan Agung dalam hal ini dapat dilihat dalam:

1. Pasal 2 Undang-Undang No. 5 tahun 1991, pada ayat :

(1).Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan,

(2).Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisah dalam melakukan penuntutan.

2. Pasal 3 Undang-Undang No. 5 tahun 1991 Pelaksanaan kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri.

3. Pasal 18 Undang-Undang No. 5 tahun 1991, pada ayat:

(1). Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan.

(2). Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung dan beberapa orang Jaksa Agung Muda.

(4). Jaksa Agung Muda adalah unsur pembantu pimpinan.

4. Pasal 19 Undang-Undang No. 5 tahun 1991: Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden.

5. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 5 tahun 1991 mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan secara umum di bidang pidana:

- a. Melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

6. Pasal 32 Undang-Undang No. 5 tahun 1991 menyatakan secara khusus, Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan;
- b. Mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden;
- c. Menyampingkan perkara demi kepentingan umum;
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata dan tata usaha negara;
- e. Mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana;
- f. Menyampaikan pertimbangan kepada Presiden mengenai permohonan grasi dalam hal pidana mati;
- g. Mencegah atau melarang orang-orang tertentu untuk masuk ke dalam atau meninggalkan wilayah kekuasaan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana.

Analisis dasar yuridis sebagai hasil penelitian mengenai ketentuan normatif

tentang Kejaksaan Agung, sebagai lembaga penegak hukum sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1991, memberikan asumsi dan pandangan. Di-asumsikan, setiap peraturan hukum itu memberitahukan tentang bagaimana cara bertindak dan merespon peraturan hukum, termasuk lembaga-lembaga pelaksananya sebagai fungsi peraturan hukum yang ditujukan pada seseorang pemegang peran atau lembaga tersebut.

Melalui tindakan tersebut apa yang diungkapkan oleh Parson mengenai AGIL Scheme terlihat dalam realita, khususnya pada *Goal Attainment*, yaitu fungsi mencapai tujuan yang berhubungan dengan sub-sistem politik. Di mana fungsi primer politik mengejar tujuan. Setiap masyarakat merupakan satu kesatuan politik, berarti, masyarakat selalu berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggap baik (dalam Ritzer, 1996).

Secara parsial pasal demi pasal menunjukkan, pemegang peran dan lembaga berwenang untuk melakukan tindakan serta pertanggungjawaban terhadap bekerjanya lembaga tersebut secara eksplisit diatur dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 tahun 1991. Sedangkan tugas dan wewenang dari Kejaksaan Agung sebagai lembaga penegak hukum disyaratkan dalam Pasal 27 dan 32 Undang-Undang No. 5 tahun 1991. Tentang pola struktur organisasi dari

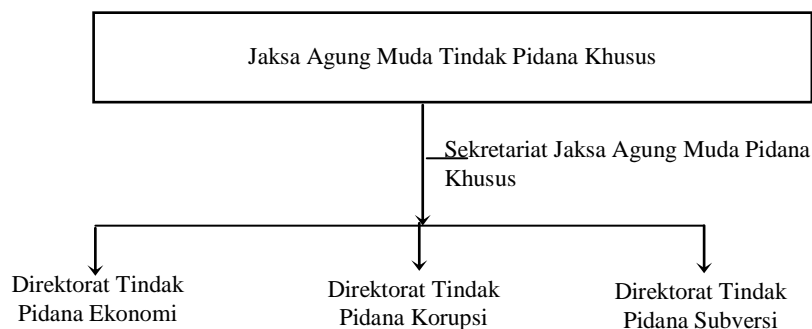
Kejaksaan Agung dapat dilihat dalam Pasal 4 Keppres No. 55 tahun 1991 :

“Susunan Organisasi Kejaksaan terdiri dari Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda Pembinaan, Jaksa Agung Muda Intelijen, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, Jaksa Agung Muda Pengawasan; pusat dan Kejaksaan di daerah yaitu Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri”.

Secara struktural kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana khusus, dalam hal ini kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan, dilakukan oleh Kejaksaan Agung melalui Jampidsus. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 Keppres No. 55 tahun 1991. Kewenangan untuk melakukan penyidikan tersebut oleh Jaksa pada Kejaksaan Negeri dimungkinkan melalui pembentukan tim oleh Jampidsus berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

Berdasarkan Keppres No. 55 tahun 1991 struktur organisasi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus membawahi : (1) Sekretariat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, (2) Direktorat Tindak Pidana Ekonomi, (3) Direktorat Tindak Pidana Korupsi, (4) Direktorat Tindak Pidana Subversi. Struktur organisasi tersebut dapat digambarkan seperti terlihat pada skema di bawah ini :

Skema :1



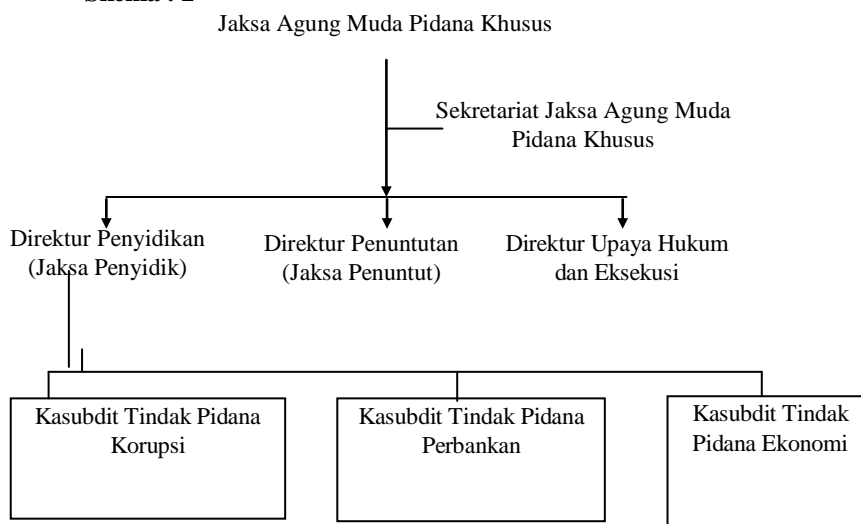
Sumber : Keppres No. 55 tahun 1991.

Berdasarkan hasil penelitian melalui data yang di informasikan, dalam melakukan penyidikan terhadap kejahatan perbankan, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus memiliki struktur organisasi sebagai berikut : Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus; Sekretariat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus; Direktur Penyidikan ; Direktur Penuntutan (Jaksa Penuntut Umum); Direktur Upaya

Hukum dan Eksekusi; Kasubdit I (Tindak Pidana Korupsi); Kasubdit II (Tindak Pidana Perbankan); Kasubdit III (Tindak Pidana Ekonomi); Kepala Seksi (Kasi) I; Kasi II ; Kasi III; Tim Penyidik (Tim 10); Koordinator Tim Penyidik.

Dari hasil penelitian struktur organisasi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Skema : 2



Sumber : Kejaksaan Agung

Hasil penelitian menggambarkan struktur organisasi pada Kejaksaan Agung dalam penyidikan terhadap kejahatan perbankan merupakan pengembangan dari struktur organisasi yang ditentukan dalam Keppres No. 55 tahun 1991. Di mana terdapatnya ketentuan mengenai direktur penyidikan, direktur penuntutan serta direktur upaya hukum dan eksekusi. Penyidikan terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan diarahkan pada tindak pidana korupsi. Untuk itu dibentuk tim penyidik melalui Kasubdit Tindak Pidana Korupsi, dengan alasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi memuat hukum acara pidana khusus, sehingga memudahkan penyidik untuk melakukan penyidikan terhadap pelaku kejahatan perbankan.

Secara konseptual, struktur organisasi Kejaksaan Agung tersebut dapat diamati bahwa proses berperilaku dari struktur organisasi yang diaplikasikan dalam kerangka penelitian pada Kejaksaan Agung, adalah melalui Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus. Pengamatan, sikap, nilai dan motivasi sebagai faktor yang dapat mempengaruhi perilaku Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus sebagai sub sistem dari Kejaksaan Agung mempengaruhi efektivitas perilaku Kejaksaan Agung sebagai organisasi penegak hukum. Khususnya dalam penyidikan kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan. Keadaan ini akan membawa pengaruh dalam pencapaian tujuan organisasi serta keinginan masyarakat yaitu kepastian dan keadilan hukum. Hal ini merupakan gambaran proses bertingkah laku yang dikemukakan oleh Supriatna, bahwa pengamatan, sikap, nilai dan motivasi akan mempengaruhi seseorang dalam bertingkah laku (Supriatna, 2000:95).

Substansi Hukum dan Struktur Organisasi BPKP sebagai Mitra Kerja dari Kejaksaan Agung

Secara yuridis, melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 31 tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983, pemerintah menetapkan Badan Pengawasan Keuangan

dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan terhadap semua kegiatan yang melibatkan keuangan negara. Tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen tersebut berdasarkan Keppres No.103 tahun 2001.

BPKP berhasil mengungkapkan penyimpangan keuangan negara melalui pemeriksaan rutin dan pemeriksaan khusus. Pemeriksaan rutin yang dilakukan BPKP berupa pemeriksaan keuangan (*financial audit*) dan pemeriksaan operasional (*management audit*). Pemeriksaan khusus disebut audit investigasi, meliputi investigasi kasus-kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan dan investigasi terhadap kasus-kasus yang mengandung unsur penyimpangan yang merugikan pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Pemeriksaan oleh BPKP, secara struktural membentuk susunan organisasi yang disesuaikan dengan aturan-aturan yang berlaku terhadap BPKP tersebut.

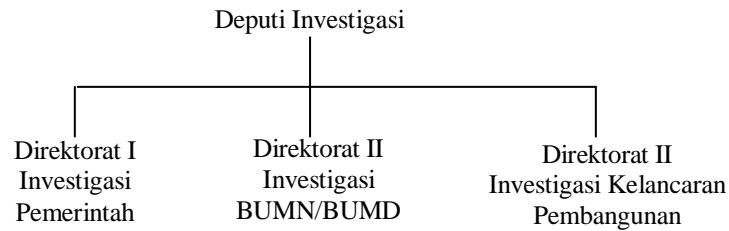
Hasil penelitian memberikan informasi dan data terhadap susunan organisasi tersebut dalam bentuk, seperti yang tertera pada Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 31 tahun 1983, yang terdiri dari : Kepala ; Deputi Bidang Administrasi; Deputi Bidang Pengawasan Pengeluaran Pusat dan Daerah; Deputi Bidang Pengawasan Penerimaan Pusat dan Daerah; Deputi Bidang Pengawasan BUMN dan BUMD; Deputi Bidang Pengawasan Perminyakan dan Gas Bumi; Deputi Bidang Perencanaan dan Analisa; Deputi Bidang Pengawasan Khusus; Pusat Pendidikan dan Latihan Pengawasan; Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Pengawasan; Perwakilan di Daerah dan di Luar Negeri.

Khusus mengenai pemeriksaan tindak pidana korupsi/tindak pidana perbankan dilakukan oleh Deputi Bidang Pengawasan Khusus yang disebut juga deputi investigasi. Deputi investigasi membawahkan : Direktorat I yang melakukan investigasi terhadap APBN/APBD, sekarang namanya

investigasi pemerintah. Direktorat II, melakukan investigasi BUMN/BUMD. Direktorat III, melakukan investigasi ke-lancaran pembangunan. Susunan dan struktur orga-

nisasi deputy investigasi itu dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut :

Skema : 3

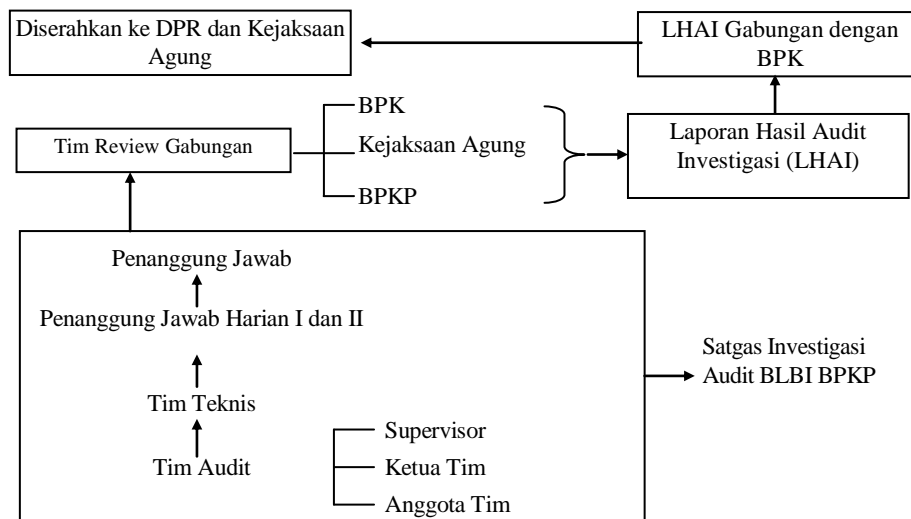


Sumber : BPKP Pusat-Jakarta

Deputi investigasi dari BPKP membentuk tim khusus yang berkaitan dengan pemeriksaan adanya indikasi terjadinya tindak pidana perbankan, sebagai tim audit yang terdiri dari supervisor, ketua tim dan anggota tim. Tim audit ini memiliki tim teknis sebagai penanggung jawab harian yang memberikan informasi dan laporan kepada Menteri Keuangan sebagai pemberi tugas kepada BPKP. Tim teknis mempunyai

seorang ketua yang bertanggung jawab penuh untuk memberikan laporan kepada tim review gabungan yang terdiri dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Kejaksaan Agung dan BPKP. Hasil pemeriksaan tersebut kemudian diserahkan kepada DPR dan Kejaksaan Agung. Untuk mempermudah gambaran dari susunan dan struktur organisasi dari tim itu ditampilkan dalam skema sebagai berikut :

Skema : 4



Sumber : BPKP Pusat-Jakarta

Dari hasil penelitian itu dianalisis bahwa susunan dan struktur organisasi dari BPKP merupakan pengaplikasian ciri-ciri pokok dari struktur organisasi sebagai struktur birokrasi. Terutama sekali terlihat dari skema 4 yang menonjolkan pelaksanaan masing-masing tugas, yang diatur oleh suatu sistem peraturan yang abstrak, mengikuti prinsip hirarchis. Artinya unit yang lebih rendah berada di bawah pengawasan unit yang lebih tinggi. Sistem ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan tugas.

Secara teori, konsep dan susunan organisasi telah terpenuhi, tetapi persoalan yang muncul pada waktu pemeriksaan kasus tentang adanya kejahatan perbankan, di mana struktur dan susunan organisasi itu tidak secara reflek dan spontan melakukan pemeriksaan atau audit. Struktur organisasi tersebut terhalang dan terkendala mengenai masalah independensi. Di mana BPKP secara yuridis bertanggung jawab kepada Presiden yang nota benenya Keputusan Presiden lebih tinggi dari apa yang ditemukan oleh BPKP di lapangan. Jadi tidak seluruh kasus-kasus yang terlibat dalam perbankan yang dianggap sebagai kejahatan perbankan dapat ditindak lanjuti dan diperiksa oleh BPKP, sebagai contoh kasus BLBI.

Prosedur yang Dilakukan oleh BPKP Sebagai Mitra Kerja Untuk Mengungkapkan Telah Terjadinya Kejahatan Perbankan

Untuk mengungkapkan terjadinya penyelewengan keuangan negara melalui kejahatan perbankan, BPKP melakukan pemeriksaan sesuai dengan prosedur. Pemeriksaan dilakukan berdasarkan informasi yang diperoleh. Hasil penelitian menunjukkan sebagai informasi ada tiga yaitu : (1). pengaduan masyarakat, (2). laporan audit yang masuk melalui instansi lain, (3). ataupun yang langsung masuk ke BPKP.

Informasi-informasi yang didapat ditindak lanjuti melalui penelaahan

informasi, bila ada indikasi, dilakukan penelitian awal berupa permintaan klarifikasi kepada pihak yang diduga terlibat. Jika terbukti kuat mengandung unsur penyimpangan dilanjutkan dengan audit investigasi. Sebelum dilakukan audit, terlebih dahulu BPKP melakukan tindakan berupa kesepakatan dengan BPK. Dari hasil kesepakatan tersebut dibuat agenda kerja yang menyangkut pendanaan, personil yang ditugaskan, nara sumber, teknik audit, hasil audit. Rencana kegiatan itu diajukan ke Menteri Keuangan untuk disetujui. Setelah disetujui, dilakukan penyusunan program audit, kriteria dibekukan, ketentuan-ketentuan hukum dikumpulkan, kemudian dilakukan *training-training*. Setelah itu baru dibuat surat tugas dan pemberitahuan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dengan maksud agar BPPN memberikan bantuan kepada BPKP untuk penyelesaian penugasan tersebut. Kemudian dilakukan audit (tahap pelaksanaan audit).

BPKP membentuk tim untuk melakukan pemeriksaan. Hasil wawancara memperlihatkan, susunan tim yang dibentuk oleh BPKP seperti terlihat pada skema 4. Dari susunan organisasi tersebut adanya hubungan koordinasi dengan lembaga lain yang tujuannya agar tidak terjadi pemeriksaan terhadap bank yang sama oleh dua lembaga. Hubungan koordinasi dilakukan terutama dengan BPK. Hasil hubungan koordinasi itu melahirkan kesepakatan di mana terdapatnya pembagian kerja antara BPK dan BPKP. BPK melaksanakan audit atas penyaluran BLBI terhadap *Bank Take Over* (BTO) dan Bank Dalam Likuidasi (BDL). BPKP melaksanakan audit atas penyaluran BLBI terhadap 10 Bank Beku Operasi (BBO) ditambah 32 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU). Analisis terhadap pernyataan di atas, apakah Kejaksaan Agung memiliki kemampuan untuk melakukan penyidikan tentang pembagian bank-bank bermasalah melalui aturan dan ketentuan perbankan seperti BTO, BDL, BBO dan BBKU.

Dari hasil audit sementara, dilakukan ekspos intern di kalangan BPKP, sebagai tujuan untuk melihat eksistensi kasus, apakah suatu kasus cukup layak atau tidak untuk diajukan ke Kejaksaan Agung untuk dilakukan penyelidikan dan penyidikan. Terhadap kasus-kasus yang akan diajukan oleh BPKP ke Kejaksaan Agung, dilanjutkan oleh BPKP dengan mengundang Kejaksaan Agung untuk melakukan ekspos ekstern. Hal ini merupakan gabungan yang melibatkan BPKP dan Kejaksaan Agung. Kemudian ditetapkan masalah yang akan dijadikan kasus termasuk perangkat hukum yang diterapkan, bukti-bukti yang diperlukan, langkah-langkah yang perlu dilakukan. Setelah disepakati dengan Kejaksaan Agung dibuat risalah yang berisikan kesepakatan antara Kejaksaan Agung dan BPKP tentang tindak lanjut untuk dilakukan penyelidikan.

Penyelidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung melibatkan auditor BPKP yang sifatnya menjelaskan masalah yang terjadi karena kompleksitasnya kasus, seperti dalam kasus BLBI. Auditor BPKP ini adalah sebagai penunjuk arah bagi Kejaksaan Agung untuk menunjukkan kearah mana penyelidikan akan dilakukan. Apabila Kejaksaan Agung meminta untuk ke tahap penyidikan, dalam hal ini BPKP juga terlibat. Pada tahap penyidikan keterlibatan BPKP adalah membantu Kejaksaan Agung sebagai auditor atau ahli *accounting* dan *auditing*. Dari hasil pemeriksaan, Kejaksaan Agung meminta BPKP untuk menanggapi hasil pemeriksaan tersebut. . Pandangan BPKP ini akan disimpulkan oleh Kejaksaan Agung apakah kasus tersebut akan diteruskan atau di SP3-kan.

Bukti dari BPKP itu akan menjadi bias, bilamana Kejaksaan Agung mempunyai anggapan, bahwa bukti yang diberikan oleh BPKP tidak memiliki kekuatan yuridis, sehingga untuk melanjutkan ke tingkat peradilan menjadi sulit atau terhenti sama sekali. Banyak temuan BPKP yang dianggap oleh Kejaksaan Agung bukan temuan hukum, seharusnya temuan termasuk prosedur yang dilakukan

oleh BPKP menjadi faktor penentu sebelum Kejaksaan Agung mengambil keputusan.

Untuk melihat apakah kegiatan perbankan itu merupakan pelanggaran BLBI, BPKP melakukan atau mengadakan pendekatan dengan Bank Indonesia untuk mengetahui apa saja yang menjadi kriteria BLBI, kepada bank yang bermasalah. Di samping itu bantuan BLBI kepada bank yang bermasalah digunakan untuk apa saja.

Berdasarkan hal tersebut BPKP membuat kesimpulan, yang menentukan kriteria BLBI adalah Bank Indonesia. Melalui kriteria yang ditetapkan oleh Bank Indonesia terhadap BLBI, akan dijadikan sebagai pedoman oleh BPKP, untuk mempertanyakannya kembali kriteria tersebut kepada Bank Indonesia. Tetapi kenyataan kriteria BLBI dari Bank Indonesia yang dijadikan pedoman oleh BPKP dibantah oleh Bank Indonesia. Sedangkan pada waktu *general audit* dilakukan oleh BPKP terhadap Bank Indonesia, dana BLBI sudah dikucurkan oleh Bank Indonesia berdasarkan kriteria yang ada, akan tetapi belum ada rumusan apakah sudah ada penyimpangan atau belum. Belum adanya rumusan terhadap pelanggaran tersebut, dimintakan oleh BPKP kepada Bank Indonesia untuk membuat rumusannya dan rumusan itu dijadikan pegangan oleh BPKP. Tujuannya adalah bilamana timbul atau datang permintaan dari Menteri Keuangan untuk pengklarifikasian kepada BPKP, maka seluruh rumusan yang telah dibuat akan menjawab seluruh pertanyaan yang diajukan oleh Menteri Keuangan.

Dari hasil wawancara dapat dianalisis pengelompokan kasus oleh BPKP memiliki prosedur melalui audit terhadap bank yang dianggap bermasalah. Bermasalah dalam arti setiap bank yang dianggap oleh Bank Indonesia sebagai bank yang tidak sehat. Ukuran tidak sehat oleh Bank Indonesia didasarkan pada program rekapitalisasi perbankan yang dibuat oleh Bank Indonesia. Tetapi di dalam pengucuran dana BLBI oleh Bank

Indonesia, memiliki kecenderungan pelanggaran prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) di perbankan. Kalau diperhatikan dari prosedur yang digunakan BPKP dalam pengelompokan kasus melalui analisis audit, terdapat suatu kelalaian oleh Bank Indonesia atau boleh dikatakan Bank Indonesia kurang memperhatikan pemeriksaan atas uji kelayakan dan kepantasan (*fit and proper test*). Menurut Ibrahim *fit and proper test* merupakan evaluasi terhadap kompetensi dan integritas pemegang saham (Ibrahim, 1999).

Setelah hasil temuan dikumpulkan oleh tim audit BPKP melalui prosedur yang dilaksanakan, kemudian dibuat laporan (LHAI). Laporan hasil temuan tersebut disampaikan kepada Jaksa Agung secara resmi oleh pimpinan BPKP. Hubungan koordinasi dengan Kejaksaan Agung dilakukan melalui tim Deputi Investigasi Direktorat Investigasi BUMN dan BUMD. Hubungan koordinasi dilaksanakan secara formal, yaitu melalui surat resmi. Akan tetapi, berdasarkan hasil wawancara juga terungkap hubungan koordinasi antara BPKP dengan Kejaksaan Agung dilakukan juga melalui telepon tanpa surat resmi (informal).

Melihat tata cara penyampaian laporan yang dilakukan oleh BPKP kepada Kejaksaan Agung dapat dianalisis, bahwa BPKP dalam penyampaian laporan melengkapi surat-surat atau administrasi perkantoran melalui surat resmi. Secara yuridis memiliki kekuatan hukum kuat mengenai pertanggungjawaban yang akan diberikan oleh BPKP tentang kasus yang ditangani. Tetapi hubungan koordinasi antara BPKP dengan Kejaksaan Agung juga dilaksanakan secara informal, dengan adanya pembicaraan lewat telepon tentang suatu kasus. Secara hukum akan menyulitkan, dalam pertanggungjawaban mengenai informasi dan keterangan yang diperoleh.

Dalam melaksanakan audit terhadap bank-bank yang bermasalah BPKP menghadapi beberapa kendala, kendala-kendala tersebut antara lain:

1. Kendala institusional yang menyangkut kewenangan kelembagaan. Karena berhubungan dengan profesi, BPKP tidak bersedia memberitahu isi audit baik kepada wartawan, maupun lembaga lain di luar pemerintah, sehingga ada pandangan negatif terhadap temuan-temuan BPKP.

2. Keterbatasan dalam menemukan bukti-bukti. Hal ini disebabkan karena audit investigasi dalam kasus BLBI tidak seperti audit investigasi biasa, di mana orangnya masih ada, datanya masih lengkap. Dalam kasus BLBI banyak data yang tidak lengkap bahkan komputer serta hardisknya dibuang. Di samping itu adanya gedung-gedung yang disandera oleh pemilik gedung karena pihak bank belum membayar sewa, akibatnya data juga tertahan.

3. Keterbatasan waktu

4. Kendala dari sudut tuntutan masyarakat, adanya gap antara keinginan masyarakat supaya cepat memberikan laporan dengan kemampuan intern BPKP, terutama dalam masalah dana. Di samping itu dalam investigasi pengaruh-pengaruh atau godaan-godaan sangat besar

Prosedur yang Digunakan Oleh Kejaksaan Agung Dalam Menyidik Kejahatan Korporasi yang Berkaitan dengan Kejahatan Perbankan

Kejaksaan Agung dalam menyidik kejahatan perbankan, melalui suatu prosedur. Dari hasil penelitian di lapangan, terlihat bahwa prosedur pelaksanaan penyidikan didahului dengan mendapatkan informasi-informasi tentang terdapatnya penyelewengan keuangan negara melalui kejahatan perbankan oleh korporasi (bank). Hasil wawancara menggambarkan, bahwa Kejaksaan Agung dalam mendapatkan informasi tentang terdapatnya penyelewengan keuangan negara dari lembaga BPKP dan BPK. Laporan dari BPKP dan BPK (LHAI) ditindak lanjuti oleh Kejaksaan Agung dengan melakukan koordinasi dengan lembaga tersebut dan pemeriksaan terhadap kasus-kasus kejahatan korporasi yang berkaitan dengan

kejahatan perbankan. Melalui pengembangan pemeriksaan (penyelidikan) Kejaksaan Agung menemukan kasus lain atau kasus baru yang berkaitan erat dengan unsur pidana. Perlu diketahui bahwa laporan yang diberikan oleh BPKP tentang terjadinya penyelewengan keuangan negara memiliki substansi nilai/nominal keuangan. Jadi bukan berorientasi pada substansi hukum, sehingga untuk mencari sisi yuridis terhadap penyelewengan keuangan negara tersebut diperlukan peran aktif Kejaksaan Agung untuk mengungkapkannya melalui koordinasi yang dilakukan dengan lembaga tersebut.

Kasus baru yang ditemukan oleh Kejaksaan Agung dalam pemeriksaan laporan keuangan yang diberikan oleh lembaga BPKP dan BPK tidak otomatis merupakan pelanggaran-pelanggaran atau penyelewengan-penyelewengan keuangan negara oleh pelaku. Tetapi ditindak lanjuti dengan koordinasi-koordinasi yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan informasi dan data sebagai barang bukti untuk dilakukan tindakan hukum selanjutnya. Dari hasil wawancara juga diingatkan oleh Kejaksaan Agung bahwa setiap laporan yang diberikan oleh BPKP tidak selalu berorientasi pada kejahatan atau pelanggaran hukum pidana. Dari hasil laporan yang disampaikan oleh BPKP ke Kejaksaan Agung kadangkala setelah tindakan penyidikan dilakukan tidak mendapatkan alat bukti yang cukup untuk dilakukannya tindakan hukum selanjutnya (penuntutan). Dalam hal ini Kejaksaan Agung beranggapan bahwa kasus yang terjadi tidak dalam area hukum pidana dan ini didasarkan pada rapat koordinasi. Dengan demikian walaupun kewenangan lebih banyak dimiliki oleh Kejaksaan Agung untuk menerbitkan SP3, tetapi rapat koordinasi tetap diperhatikan.

Seandainya ada keraguan dari Kejaksaan Agung terhadap laporan BPKP tentang penyelewengan keuangan negara maka hasil laporan tersebut dikembalikan kepada BPKP untuk dilengkapi. Bilamana BPKP beranggapan bahwa penambahan atau kelengkapan laporan itu mem-utuhkan

kerjasama BPKP dengan Kejaksaan Agung untuk melengkapi data/informasi, maka Kejaksaan Agung membentuk tim yang bekerja untuk melakukan pemeriksaan.

Dari hasil wawancara juga di-apatkan, bahwa informasi dan data yang diperoleh melalui BPKP dan BPK, setelah dipelajari oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Agung memposisikan kasus dalam tiga kriteria besar tentang kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan. Umpamanya terhadap suatu kasus penyelewengan keuangan negara yang dilakukan oleh suatu bank, Kejaksaan Agung melakukan pemeriksaan melalui peyalahgunaan dana BLBI, Kredit Macet dan pelanggaran BMPK.

Jawaban dari hasil wawancara itu dilakukan analisis, Kejaksaan Agung bersama dengan BPKP telah melakukan penegakan hukum (*law enforcement*) melalui koordinasi yang dilakukan, tetapi terdapatnya pertentangan pendapat antara Kejaksaan Agung dengan BPKP. Terlihat adanya arogan kelembagaan, kadangkala tanpa adanya kesepakatan dengan BPKP, laporan yang disampaikan oleh BPKP tidak ditindak lanjuti atau dikembalikan seutuhnya kepada BPKP. Hasil telaah lebih jauh, Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan memiliki kutub atau polarisasi tindak pidana korupsi. Secara yuridis mekanisme kerja dari Kejaksaan Agung itu dapat diakui tetapi belum mencerminkan kebenaran materil. Kebenaran materil merupakan kebenaran hukum yang sepatutnya diberikan kepada si pelaku. Namun Kejaksaan Agung sebagai lembaga penegak hukum (*law enforcement officer*) memiliki pegangan formal pada UU No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, karena undang-undang tersebut memuat Hukum Acara Pidana Khusus. Kalau diajukan gugatan pada kesempatan ini substansi ancaman pidana dan substansi denda yang terdapat dalam Undang-Undang Perbankan pada Undang-Undang No. 7 tahun 1992 yang dirubah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 lebih berat dan lebih tinggi ancaman pidana dan dendanya. Oleh

karena itu apapun bentuk informasi yang diterima dan didapat oleh Kejaksaan Agung melalui BPKP dan BPK terhadap penyelewengan keuangan negara melalui kejahatan perbankan, kasus utama (*primary cases*) lebih dahulu diperiksa. Akan tetapi kenyataan yang terdapat di lapangan, Kejaksaan Agung memiliki kecenderungan mengadopsi kasus kedua (*secondary cases*) yang didahulukan. Dengan alasan untuk mempermudah pemeriksaan terhadap seluruh kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan dengan memfokuskan telah terjadinya tindak pidana korupsi pada perbankan.

Setelah dilakukan pemeriksaan terhadap LHAJ yang diperdapat dari BPKP, tahapan-tahapan prosedur yang ditempuh oleh Kejaksaan Agung pada saat dilakukan penyidikan terhadap kasus-kasus kejahatan perbankan. Apakah dibentuk tim dan bagaimanakah bentuk dan susunan personil tim tersebut, serta bagaimanakah Kejaksaan Agung membedakan dalam penyidikan antara pelaku perorangan dan pelaku korporasi (bank). Dari hasil wawancara diperoleh jawaban, laporan dari BPKP diserahkan oleh Jaksa Agung kepada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus (Jampidsus). Jampidsus membentuk tim untuk memeriksa laporan BPKP. Seandainya kasus yang diperiksa oleh Jampidsus mengandung unsur penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan negara melalui BLBI atau kredit macet maka Jampidsus membentuk dua tim. Tim pertama terdiri dari 10 orang yang diambil dari petugas-petugas di Kejaksaan Agung itu sendiri yang tujuannya untuk memperlancar komunikasi antara Jampidsus dengan Jaksa Agung dalam menangani kasus BLBI. Tim kedua dibentuk, terdiri dari 11 orang yang diambil dari daerah-daerah dengan variasi sumber daya dari Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi. Lima di antara tim sebelas secara administrasi dan peraturan perundang-undangan yakni kerjasama antara BPKP dan Kejaksaan Agung, adalah sebagai tim koordinasi dengan BPKP.

Kelima petugas Kejaksaan tersebut berugas, mempelajari prosedur yang dipakai oleh bank pelaku atau si pelaku dalam kejahatan perbankan, dengan tujuan untuk dapat dilakukan penyidikan atau ditutuskan melalui prosedur yang dipelajari, tahapan penyidikan tidak bisa dilakukan.

Tahap penyidikan oleh Jampidsus melalui Tim sebelas memfokuskan penyidikan pada modus operandi sebagai langkah awal mengumpulkan alat bukti. Dengan kondisi demikian tim sebelas membuat agenda sementara untuk rancangan tuntutan dalam dua kondisi yaitu, berdasarkan tindak pidana korupsi atau tindak pidana perbankan. Maksud dibuatnya agenda sementara, sebagai rancangan penuntutan tersebut, merupakan tindakan yang dilakukan oleh Jampidsus agar tidak membiasnya kasus.

Agar terfokusnya penyidikan pada modus operandi, dilakukan pemanggilan terhadap si tersangka, dalam hal ini tidak ada bentuk baku dari format surat panggilan. Panggilan dilakukan melalui surat resmi yang ditanda tangani oleh Jaksa Agung. Apabila surat pemanggilan yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung tidak diindahkan atau tidak dipenuhi tiga kali berturut-turut, tanpa ada alasan hukum oleh si pelaku, maka Kejaksaan Agung berkoordinasi dengan Kepolisian untuk melakukan penangkapan. Penangkapan dilaksanakan dengan surat penangkapan yang dikeluarkan oleh Kepolisian atas tunjuk Jaksa Agung. Sedangkan untuk ditingkatkan penyidikan kasus tersebut terhadap tersangka menjadi penahanan maka standar surat penahanan yang dipakai oleh Kejaksaan Agung mengikuti standar surat penahanan yang dipakai oleh Kejaksaan Negeri.

Kejaksaan Agung memiliki we-enang untuk memutuskan apakah suatu kasus merupakan masalah administrasi atau pidana serta apakah kasus itu merupakan tindak pidana korupsi atau tindak pidana perbankan.

Dalam membedakan penyidikan antara pelaku perorangan dan pelaku korporasi (bank), seperti pada kasus kredit

macet, pemeriksaan intensif dilakukan oleh Kejaksaan Agung pada si tersangka (pelaku perorangan). Penyidikan difokuskan berdasarkan tindak pidana korupsi melalui pemanggilan terhadap si tersangka untuk diminta keterangannya tentang kredit bermasalah tersebut. Sedangkan pada kasus kredit macet yang dilakukan oleh antar bank atau perusahaan-perusahaan, maka Kejaksaan Agung seutuhnya menyerahkan pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (jamdatun).

Dari kinerja penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terlihat bahwa pelanggaran terhadap aturan perbankan melalui kasus kredit macet terhadap perseorangan, terdapatnya anggapan bahwa kredit yang dimintakan terhadap perbankan tidak sesuai dengan prosedur. Di samping itu pemberian kredit melebihi agunan yang dijamin. Pada korporasi, terjadinya penyelewengan seperti hal tersebut, Kejaksaan Agung beranggapan kredit macet disebabkan karena kesalahan administrasi dan kesalahan pada kasus pemberian kredit. Kesalahan administrasi ini, penyelesaiannya diserahkan pada Jamdatun, sedangkan kesalahan pada pelanggaran BMPK, Kejaksaan Agung menyerahkan penyidikannya pada Polisi.

Dari hasil penelitian terlihat dan dapat diamati, bahwa Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan terhadap kejahatan perbankan memiliki kecendrungan untuk melakukan penyidikan terhadap pengelola korporasi (bank), dari pada penyidikan terhadap korporasi yang melakukan kejahatan perbankan. Padahal patut diketahui, dewasa ini menurut Ruba'i telah berkembang luas pengakuan bahwa korporasi sebagai subjek hukum pidana dan dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana, walaupun tetap ada beberapa pembatasan (Ruba'i, 1997). Muladi dan Priyatno, menyebutkan bahwa sanksi pidana yang dapat dijatuhi pada korporasi adalah : (1). pidana denda, (2). pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim, penutupan seluruh dan

sebagian perusahaan (Muladi dan Priyatno, 1994). Akan tetapi penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung tidak pernah mengarahkan dan memfokuskan pada korporasi, untuk diminta pertanggung jawabannya. Hal ini disebabkan begitu sulitnya untuk mencari bukti dan menemukan alat-alat bukti pada kejahatan perbankan, seperti pada kasus BLBI, banyaknya bank yang telah ditutup. Kasus yang sedang ditangani oleh Kejaksaan Agung tentang kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan berjumlah 43 kasus dengan perincian 15 kasus dalam pemeriksaan, 19 kasus dalam penyidikan, 9 kasus dalam tahap penuntutan.

Dari seluruh hasil penelitian, tindakan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung melalui Jaksa Agung Muda Pidana Khusus, mendeskripsikan perilaku dengan pola tindakan tertentu. Tindakan dari Kejaksaan Agung merupakan pendeskripsian alur pemikiran yang diungkapkan oleh Parson melalui AGIL Scheme. Pandangan Parson tersebut dapat dideskripsikan, bahwa *Adaptation*, merupakan pencerminan penyesuaian lingkungan melalui penggunaan teknik-teknik untuk pemeriksaan kejahatan perbankan dengan memanfaatkan teknologi dan kegiatan ekonomi. *Goal attainment*, sebagai pencerminan tujuan hukum dari penegakan hukum yang dilakukan. Penyidikan terhadap modus operasi memperlihatkan hasil untuk diadakannya penuntutan apakah masuk dalam ruang lingkup tindak pidana korupsi atau tindak pidana perbankan. *Integration*, sebagai pencerminan dari tindakan yang dilakukan oleh Jampidsus dengan membentuk tim penyidik dan melakukan kerjasama serta koordinasi dengan BPKP. *Latency* sebagai pencerminan dari hasil penyidikan yang akan mengungkapkan diterapkannya peraturan-peraturan yang telah disepakati oleh masyarakat. Ini merupakan kekuatan hukum oleh Kejaksaan Agung atau Jampidsus untuk merekomendasikan bahwa kasus kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan

yang sedang ditangani akan difokuskan pada aturan perbankan atau memperlakukan tindak pidana korupsi.

Perlu diingat, sistem tindakan menurut Parson memiliki aspek kepribadian para pelaku sosial, sistem budaya dan sistem sosial, yang akan mempengaruhi cara bertindak (Parson dalam Kuntowijoyo, 1994). Bilamana kasus yang sedang ditangani oleh Kejaksaan Agung memiliki tingkat kesulitan yang tinggi untuk dilakukan penyidikan, maka konflik tidak dapat dihindari melalui ketiga aspek tersebut. Apabila konflik itu muncul dalam skala yang lebih besar, maka menurut Reksodiputro akan ada tiga kerugian besar dalam proses komponen sistem peradilan pidana dalam membentuk *integrated criminal justice administration*. Pertama, kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi. Ke dua, kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana). Ketiga, karena pertanggung jawaban masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak perlu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana (Reksodiputro, 1994).

Proses penyidikan dengan mengelompokkan kasus yang akan ditangani berdasarkan fenomena kasus dan simpulan fokus penyidikan, memberikan gambaran tengah berlangsungnya *Behavioral Sociological Theory*. Teori tersebut berusaha menjelaskan tingkah laku yang terjadi melalui akibat yang mengikutinya kemudian (Ritzer, 1985). Pendeskripsian teori ini terhadap penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, memperlihatkan adanya tingkah laku yang mempengaruhi Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan dan akibat-akibat yang ditimbulkan dalam melakukan penyidikan. Jika proses penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dianggap berhasil menurut pandangan Kejaksaan Agung dan masyarakat atau penyidikan dihentikan karena tidak cukupnya alat bukti dan

dialihkan menjadi kasus perdata. Apalagi penghentian penyidikan karena adanya pretensi masuknya kekuatan pihak ketiga yang berupaya mempengaruhi jalannya penyidikan, maka pendeskripsian *exchange* teori yang dikemukakan Homan akan menjadi bermakna. Dalam teori ini Homan mengemukakan, suatu tindakan itu ekuivalen dengan tindakan ekonomis dan suatu tindakan adalah rasional berdasarkan perhitungan untung rugi. Selama berlangsungnya proses interaksi tersebut akan timbul fenomena baru (Ritzer, 1985). Berkaitan dengan pandangan tersebut, Rahardjo juga mengungkapkan, suatu organisasi tidak luput dari melakukan tindakan yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional ekonomis. Artinya, berusaha memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasinya serta berusaha untuk menekan sampai batas-batas minimal, beban-beban yang menekan organisasinya (Rahardjo, 1986).

Apabila pandangan-pandangan di atas dideskripsikan pada penyidikan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan Agung, akan memperlihatkan beberapa hal. Pertama, keberhasilan melakukan penyidikan dalam suatu kasus akan diikuti oleh penyidik selanjutnya dengan menggunakan prosedur yang sama. Kedua, prosedur penyidikan akan dipertahankan aplikasinya oleh Kejaksaan Agung. Ketiga, dengan adanya intervensi pihak ketiga, akan memunculkan sikap emosional pada diri si penyidik. Penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terhadap kasus kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan tidak terlepas dari sifat kriminogen yang dimiliki oleh korporasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Muladi, sifat kriminogen dari korporasi disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, *low visibility, complexity, diffusion of responsibility, diffusion of victimization, difficult to detect, ambiguous laws, ambiguous criminal status* (Muladi, 1997).

Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Bagi Kejaksaan Agung Dalam Melakukan Penyidikan

Kejahatan Korporasi Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Perbankan.

Ada beberapa faktor yang dirasakan oleh Kejaksaan Agung sebagai penghalang atau kendala dalam melakukan penyidikan baik secara yuridis maupun non yuridis, seperti terungkap di bawah ini :

1. Pemanggilan terhadap tersangka.

Dari sisi yuridis, seperti yang dicantumkan dalam Pasal 112 ayat 2 KUHAP, orang yang dipanggil wajib datang kepada penyidik dan jika tidak datang, penyidik memanggil sekali lagi, dengan perintah kepada petugas untuk membawa kepadanya. Dalam hal ini yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung, tidak diketahuinya keberadaan tersangka yang akan dipanggil, sehingga proses penyidikan tidak bisa dilaksanakan. Dari sisi non yuridisnya, walaupun keberadaan tersangka telah diduga atau patut diduga berada di luar wilayah Republik Indonesia, sehingga surat panggilan dikordinasikan dan dikonfirmasi dengan lembaga Imigrasi dan Kedutaan Besar RI (KBRI). Namun kenyataan tersangka tetap sulit dihubungi untuk dilakukan penyidikan.

2. Pemeriksaan terhadap tersangka.

Dari sisi yuridis pemeriksaan terhadap tersangka tidak mengalami kendala, karena pemeriksaan seperti yang dicantumkan dalam KUHAP seluruhnya dijalankan oleh Kejaksaan Agung. Akan tetapi secara non yuridis, terdapat kesulitan yang sangat serius, karena dalam memaparkan permasalahan perbankan tersangka mempunyai kemampuan melebihi kemampuan Kejaksaan Agung. Untuk itu Kejaksaan Agung mendatangkan petugas BPKP sebagai pendamping dalam melakukan pemeriksaan. Di dalam KUHAP penyidik berhak meminta keterangan dari tim ahli, namun dari hasil pemeriksaan tersebut kadangkala antara BPKP dan Kejaksaan Agung tidak mendapatkan kata sepakat untuk suatu permasalahan.

3. Penahanan terhadap tersangka.

Karena kejahatan perbankan merupakan tindak pidana khusus, maka penahanan terhadap tersangka secara yuridis menjadi kendala, karena adanya konflik kewenangan antara Kejaksaan Agung dengan Kepolisian. Menurut KUHAP yang berhak melakukan penahanan adalah penyidik berdasarkan Pasal 6 KUHAP yaitu pihak Kepolisian. Jaksa berhak melakukan penahanan adalah untuk kepentingan penuntutan. Walaupun Pasal 20 Keppres No. 55 tahun 1991 memberi kewenangan kepada Jampidsus untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tetapi tidak mencantumkan kewenangan untuk melakukan penahanan. Penahanan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, karena alasan si tersangka akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti serta akan mengulangi perbuatan yang sama. Secara non yuridis, berdasarkan ungkapan yang disampaikan oleh Jaksa Penyidik Tindak Pidana Khusus tidak ada intervensi pihak ketiga terhadap penahanan yang dilakukan pada tersangka, apakah dilakukan penahanan atau segera diupayakan pembebasan. Tetapi dalam praktek melalui tanggapan pengacara yang dibayar oleh si pelaku, berupaya untuk membebaskan si tersangka melalui permintaan penangguhan penahanan. Mengenai intervensi pihak ketiga menurut Jaksa Penyidik Tindak Pidana Khusus kemungkinan ada, tetapi sulit untuk dibuktikan karena faktor birokrasi dengan adanya pimpinan dan bawahan.

4. Penyidikan di lapangan terhadap kasus yang sedang ditangani terdapat kendala secara non yuridis yang bersifat teknis, antara lain :

a. Masalah tempus delicti, karena terlalu lamanya tenggang waktu antara penyidikan dengan kejadian, sehingga bukti-bukti yang didapat atau ditemukan banyak yang tidak lengkap.

b. Administrasi yang kacau balau karena adanya ketentuan bank yang mengkategorikan bank-bank bermasalah itu menjadi BDL, BTO, BBO dan BBU.

Hal ini menyebabkan lamanya waktu laporan yang disampaikan ke Kejaksaan Agung, karena penanganan bank tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia.

c. Pemeriksaan terhadap rekening koran melalui transfer rekening, terdapat data yang terlalu banyak dan terdapat data yang dianggap oleh Kejaksaan Agung sebagai data fokus dalam kenyataannya sudah hilang. Untuk melacak data tersebut ke bank yang bersangkutan atau ketempat-tempat yang bersangkutan, kenyataan bank tersebut sudah dilikuidasi atau sudah ditutup.

Mencermati faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan, dapat diberikan argumentasi sebagai analisis. Adanya faktor-faktor yang menjadi kendala, seperti dalam pemanggilan, pemeriksaan dan penahanan terhadap si tersangka serta dalam penyidikan di lapangan terutama mengenai kasus BLBI, akan membuat kasus tersebut menjadi bias. Untuk itu diperlukan penanganan yang serius serta keputusan yang tepat dalam menangani kasus tersebut melalui lembaga yang berwenang. Dalam hal ini menurut peneliti Mahkamah Agung memiliki andil untuk memberikan keputusan guna mengatasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Kejaksaan Agung.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Implementasi penegakan hukum terhadap kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan, memberikan acuan terhadap prosedur yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan serta faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan. Pemahaman tentang implementasi penegakan hukum oleh Kejaksaan Agung terhadap Kejahatan Perbankan sebagai upaya untuk memberikan jawaban terhadap gambaran atau penjelasan mengenai penegakan hukum yang dilakukan

Prosedur yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dalam penyidikan terungkap dalam substansi hukum dan struktur organisasi dari Kejaksaan Agung itu sendiri, seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1991 terutama Pasal 32 huruf b dan Pasal 4 Keppres No. 55 tahun 1991. Dalam melaksanakan pemeriksaan dan penyidikan, Kejaksaan Agung bekerjasama dengan BPKP melalui beberapa tahapan prosedur. Hasil pemeriksaan memperlihatkan, kasus kejahatan perbankan tersebut meliputi, kasus penyalahgunaan BLBI, pelanggaran BMPK dan kasus Kredit Macet. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap kasus tersebut terdapat persamaan tentang pemeriksaan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, seperti pemeriksaan terhadap alat-alat bukti sebagaimana yang terdapat dalam KUHAP. Sedangkan perbedaannya, Kejaksaan Agung membagi penyidikan kasus tersebut kepada masing-masing sektor yang dianggap memiliki wewenang. Terhadap kasus BLBI diserahkan oleh Jampidsus kepada Jaksa penyidik tindak pidana korupsi. Sedangkan pada kasus kredit macet diserahkan penanganannya kepada Jamdatun. Pelanggaran BMPK diserahkan kepada Kepolisian. Penyerahan kasus tersebut kepada masing-masing sektor dilakukan oleh Jampidsus setelah melalui pemeriksaan awal. Pemeriksaan dan penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung tidak seluruhnya berpedoman kepada laporan yang diberikan oleh BPKP, tetapi ditindak lanjuti melalui hubungan koordinasi antara Kejaksaan Agung dan BPKP.

Eksistensi BPKP sebagai mitra Kejaksaan Agung dalam membantu mengungkapkan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari kejahatan perbankan yang dilakukan oleh korporasi (bank), secara yuridis formal dapat dipertanggung jawabkan. Alasan-alasan yuridisnya adalah Keppres No. 31 tahun 1983 dan Keppres No. 103 tahun 2001, di mana BPKP sebagai lembaga pelaksanaan Audit.

Kejaksaan Agung melalui Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus selalu berupaya memfokuskan pelanggaran terhadap aturan-aturan perbankan sebagai kejahatan perbankan menjadi tindak pidana korupsi, dengan alasan untuk memudahkan dalam proses penyidikan.

Dalam melakukan penyidikan kejahatan perbankan Kejaksaan Agung menemui faktor-faktor yang menjadi kendala. Baik secara yuridis maupun non yuridis, dalam pemanggilan tersangka, pemeriksaan tersangka, penahanan terhadap tersangka serta penyidikan di lapangan terhadap kasus yang sedang ditangani oleh Kejaksaan Agung. Pemanggilan terhadap tersangka sebagaimana yang ditentukan oleh KUHAP, menghadapi kendala di mana tersangka tidak diketahui keberadaannya serta kesulitan untuk dihubungi. Walaupun telah dikon-firmasikan dengan KBRI tentang keberadaan tersangka di luar wilayah RI. Pemeriksaan terhadap tersangka, terdapat kendala dari sisi non yuridis, terutama masalah intelektual di bidang perbankan. Tersangka memiliki keahlian melebihi kemampuan Kejaksaan Agung. Penahanan terhadap tersangka, secara yuridis timbul konflik kewenangan antara Kejaksaan Agung dan Kepolisian. Sedangkan secara non yuridis penahanan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, dengan berbagai alasan diintervensi oleh pihak ketiga untuk di-mintakan penangguhan penahanan. Dalam pelaksanaan penyidikan di lapangan sering Kejaksaan Agung menemui kendala secara non yuridis, bersifat teknis. Terutama tentang tempus delicti, administrasi perbankan yang kacau dan sengaja dikacaukan oleh pelaku, hilangnya barang bukti dan lamanya antara kasus yang terjadi dengan laporan yang disampaikan ke Kejaksaan Agung.

Saran-Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut di atas perlu diberikan beberapa saran sebagai bahan pertimbangan dalam penegakan hukum, khususnya terhadap

penyidikan kejahatan korporasi yang berkaitan dengan kejahatan perbankan :

1. Untuk Kejaksaan Agung

a) Dari sisi yuridis, disarankan kepada Kejaksaan Agung tentang ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penyidikan, apakah yang terdapat dalam KUHAP maupun yang terdapat dalam UUNo. 5 tahun 1991 serta Keppres No. 55 tahun 1991, perlu dibuatkan sejenis pola atau ketentuan pelaksana. Ketentuan pelaksana tersebut yang akan menjembatani bilamana terjadi konflik kepentingan atau konflik kewenangan yang dapat menghambat proses penyidikan.

b) Secara yuridis bersifat teknis, perlu Kejaksaan Agung mempersiapkan suatu aturan yang akan diajukan pada legislatif. Tentang ketentuan-ketentuan penyidikan yang meliputi tugas dan wewenang Kejaksaan Agung dalam penyidikan tindak pidana khusus. Tujuannya, agar tidak menimbulkan debat atau polemik yang sampai saat sekarang ini masih terjadi.

c) Secara non yuridis, disarankan, pertama, perlunya pemahaman secara menyeluruh mengenai kasus pelanggaran BLBI, pelanggaran BMPK dan Kredit Macet. Ketiga kasus tersebut harus dilihat secara kasuistis, yang memungkinkan terdapatnya unsur pidana yang dilakukan melalui korporasi (bank) atau perorangan dengan modus operandi kolusi. Dengan demikian tujuan penegakan hukum dan pengembalian keuangan negara dapat tercapai. Kedua, dianjurkan kepada Kejaksaan Agung, untuk menggunakan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dalam kejahatan perbankan sebagai ultimum remedium. Sebab sanksi pidana dan denda yang terdapat dalam undang-undang perbankan lebih berat dan lebih tinggi ancaman pidana dan dendanya. Ketiga, perlu adanya *professional action* dari Kejaksaan Agung melalui peningkatan sumberdaya manusia terhadap pengetahuan tentang perbankan dan kejahatan yang berkaitan dengan perbankan dalam melaksanakan penyidikan.

d) Untuk mengatasi faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Kejaksaan Agung dalam melakukan penyidikan, apakah dalam pemanggilan, pemeriksaan dan penahanan terhadap tersangka disarankan adanya koordinasi dengan pihak-pihak terkait tentang hak dan kewenangan, sehingga kendala-kendala yang bersifat yuridis teknis dapat diatasi.

2. Untuk BPKP

a. Disarankan, BPKP sebagai mitra Kejaksaan Agung diharapkan dalam melakukan koordinasi dengan Kejaksaan Agung untuk mengungkapkan kasus yang terjadi, memiliki ahli hukum. Tujuannya untuk memberikan penjelasan secara yuridis kepada Kejaksaan Agung, sehingga kasus-kasus yang ditemui dan dibuat laporannya oleh BPKP dapat ditindak lanjuti secara yuridis. Dengan demikian, tanpa harus mengembalikan atau membatalkan penyidikan terhadap kasus tersebut oleh Kejaksaan Agung karena dianggap tidak mengandung unsur pidana.

b. Hasil dan temuan BPKP seyogyanya dibuat dan dibedakan antara penyelewengan keuangan negara yang dilakukan oleh perorangan dan yang dilakukan oleh korporasi (bank) atau perusahaan untuk dilaporkan ke Kejaksaan Agung.

DAFTAR PUSTAKA

- Ibrahim, Johannes, 1999, Rekapitalisasi Perbankan dan Implikasinya Terhadap Pangsa Pasar Perbankan Nasional, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, FHUK Univ. Tarumanegara, Jakarta.
- Kuntowijoyo, 1994, Demokrasi dan Budaya Demokrasi, Yayasan Benteng Budaya, Yogyakarta
- Muladi dan Dwidja Priyatno, 1991, Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana, Sekolah Tinggi Hukum, Bandung.
- Muladi. 1997. Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, UNDIP, Semarang.
- Rahardjo, Satjipto. 1986. Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung.
- Reksodiputro, Mardjono. 1994. Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, UI, Jakarta
- Ritzer, George. 1985. Sosiologi Ilmu pengetahuan Berparadigma Ganda, Rajawali, Jakarta.
- Ritzer, George. 1996. Modern Sociological Theory, The Mc Graw Hill Companies, INC, New York.
- Sujata, Antonius. 2000. Reformasi Dalam Penegakan Hukum, Djambatan, Jakarta.
- Sukardi, Laksamana. 2000. Kita Banyak Berdusta, Sinar Harapan, Jakarta.
- Supriatna, Tjahya. 2000. Strategi Pembangunan dan Kemiskinan, Rineka Cipta, Jakarta.
- Undang-Undang No : 5 Tahun 1991, Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 55 Tahun 1991 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.